

지방세법상 시가인정액 제도에 대한 합리적 개선방안 연구*

박성욱** · 김성범*** · 김서현****

목 차	
I. 서 론	47
II. 시가인정액 제도	48
1. 「지방세법」상 무상취득 과세표준	
2. 시가인정액 제도	
3. 시가인정액에 대한 선행연구	
III. 「지방세법」상 시가인정액의 문제점 및 개선방안	61
1. 실질가치 반영을 위한 개선안	
2. 조합원입주권 과세표준 산정	
3. 법적인정성 제고	
4. 시가인정액 예외사유 합리화	
5. 가산세 적용 합리화	
IV. 결 론	82

* 본 연구는 2023년도 한국조세재정연구원 「2023년 조세전문가 네트워크」 사업의 지원을 받아 수행된 연구를 대폭 수정 및 보완한 것입니다.

** 주저자 : 경희대학교 경영대학 회계·세무학과 교수

*** 교신저자 : 경희대학교 대학원 회계·세무학과 박사과정, 세무사

**** 공동저자 : 경희대학교 대학원 회계·세무학과 박사(수료)

***** 투고일 : 2024. 6. 26. 1차수정일 : 2024. 7. 24. 게재확정일 : 2024. 8. 12.

<국문초록>

종전에는 「지방세법」에 따라 부동산을 무상승계취득(증여)할 경우 시가표준액을 근거로 부과하였으나 이는 실질가치를 반영하지 못한다는 문제점이 있었다. 따라서 현실적인 취득세 부과가 이루어지도록 보완하여 2023년 1월 1일부터 시가인정액 제도가 도입되어 매매사태가액, 감정가액, 공매가액, 경매가액을 적용하게 되었다. 이러한 「지방세법」상 시가인정액은 대부분 「상속세 및 증여세법」상 규정을 준용한 것이므로 본 연구에서는 두 법령을 비교하여 분석한다. 시세는 다소 주관적이므로 「상속세 및 증여세법」에서 이를 적용할 때 납세자와 과세관청 사이에 분쟁이 빈번한 것이 현실이다. 「지방세법」에서도 규정이 제대로 적용되지 않거나 미흡한 점이 발생한다면 납세자들의 세부담이 증가하거나 과세관청의 세수확보 차원에서도 문제가 발생할 수 있다. 특히 「지방세법」상 시가인정액은 도입 초기이므로 실질가치 반영이라는 도입 취지에 맞게 법령이 구성되어 있는지에 대한 문제점을 확인하고 구체적인 개선방안을 제시할 필요성이 있다.

본 연구는 「지방세법」상 시가인정액에 대한 합리적인 개선안을 다섯 가지로 나누어 제시한다. 먼저 「상속세 및 증여세법」에서 부동산 실질가치를 적용하는 방법 중에 임대료 환산가액 규정을 적용하므로 「지방세법」에서도 시가주의의 관점에서 이를 도입할 것을 제안한다. 이와 달리 「상속세 및 증여세법」과 「지방세법」은 부동산의 무상이전에 대해 과세할 수 있다는 것은 동일하나 조합원입주권의 권리변환시기 및 가액 평가에서는 명확한 차이가 존재한다. 그러므로 조합원입주권 과세표준에 대하여 권리가액 중 건물분을 제외한 토지에 대한 가액을 과세표준으로 적용할 것을 제안하며, 멸실 직전 건축물의 시가표준액과 토지의 시가표준액을 기준으로 안분할 것을 주장한다.

다음으로 「지방세법」상 시가인정액 적용의 예외 기간의 적용에서 「상속세 및 증여세법 사무처리 규정」과 같이 가격 변동에 대한 특별한 사정이 없는 경우 구체적인 금액 기준과 비율 기준을 적용함에 따라 법적 안정성을 제고할 필요성을 제시한다. 한편 상속에 따른 무상 취득에 대하여 세 부담이 증가하는 것을 방지하기 위해 납세자가 시가인정액과 시가표준액 중 선택할 수 있도록 하고, 상속에 따른 무상취득뿐만 아니라 시가인정액의 예외 적용의 규정에 「민법」에 따른 재산분할 취득 규정도 추가할 필요성을 제기한다.

마지막으로 「지방세법」에 따라 시가인정액을 판단하여 적용한 후 과세관청과 시가인정액 적용 차이가 발생한 부분에 대하여 기존에 납세자가 수정신고한 경우만 가산세 면제를 적용해주는 내용을 개정하여 과세관청이 경정한 경우도 포함할 것을 주장한다. 또한 납부지연가산세도 행정안전부 운영지침이 아닌 입법을 통해 감면하여 법적 안정성을 제고할 필요가 있고, 가산세를 감면하지 않는 예외 사유에 부정한 방법으로 시가인정액을 과소신고한 경우도 추가하는 것이 합리적이라 판단된다.

▶ **주제어** : 시가인정액, 무상승계취득, 지방세법, 취득세, 과세표준

I. 서 론

취득세 과세표준은 기본적으로 부동산, 차량등(이하 “취득세 과세대상 물건”)을 취득하는 과정에서 지출된 가액을 의미한다. 부동산 유상승계취득은 실제거래가액을 과세표준으로 하기에 대부분 실질가치가 반영된 상태에서 취득세를 부과한다. 한편 부동산 무상승계취득은 이전 과정에서 별도로 지출되는 비용이 없으므로 2022년까지 과세표준은 시세가 아닌 시가표준액을 근거로 부과하였다.

다만, 시가표준액을 주택 기준으로 본다면 2022년 공동주택가격은 시세 대비 현실화율이 71.5%, 단독주택가격은 57.9%로 파악되었다. 즉, 과거 「지방세법」에서 부동산을 증여할 경우에 실질가치를 반영하지 못하는 문제점이 발생하였다. 이는 주택뿐만 아니라 토지 및 일반건축물도 마찬가지였다. 조세행정적인 측면에서는 시가표준액이라는 기준금액이 일관성이 있으므로 효율적이긴 하지만 「상속세 및 증여세법」과 같이 시가주의를 통해 실질가치를 반영하는 주장도 다수 존재하였다.

이러한 문제점을 보완하기 위하여 2021년 말에 「지방세법」이 개정되면서 부동산 무상승계취득·유상승계취득 적용에 있어 몇 가지 변화가 나타났다. 2023년부터 과거와 같이 시가표준액의 적용방식이 아니라 시장에서 이루어지고 있는 실질가치가 반영된 시세제도를 도입하게 된 것이다. 이러한 시세를 적용할 수 있게 생긴 개념이 바로 시가인정액이다.

「지방세법」상 시가인정액이란 취득시기를 기준으로 불특정 다수인 간에 자유롭게 거래가 이루어지면서 통상적으로 성립된다고 인정되는 가액을 의미하며, 법 조문을 분석해본 결과 이는 대부분 「상속세 및 증여세법」상 규정을 대부분 준용한 사실을 파악할 수 있다. 2023년부터 시행된 「지방세법」상 시가인정액은 현재 초기단계이므로 본 규정의 도입 취지에 맞게 법령이

구성되어 있는지를 연구할 필요성이 있다.

시가인정액은 실질가치를 반영하므로 시가표준액 과세방식에 비하여 현실적인 취득세 부과가 이뤄질 것이지만 이러한 규정이 제대로 적용되지 않거나 미흡한 점이 발생한다면 납세자들의 세부담이 증가하거나 과세관청의 세수확보 차원에서 문제점이 발생한다. 이에 따라 본 연구는 2023년부터 도입된 시가인정액을 적용할 때 실무자들이 과세관청과 다툼이 발생하지 않도록 현행 「지방세법」상 시가인정액 제도의 문제점에 대한 개선방안을 제시한다. 구체적으로 「지방세법」상 시가인정액을 「상속세 및 증여세법」과 비교하여 실질주의 측면과 과세대상 측면 등을 고려하여 문제점을 분석한 후 실질가치반영 및 공평과세가 이루어질 수 있는 개선안을 각각 제시한다.

이하 본 연구의 구성은 다음과 같다. 제 I 장에서 연구의 목적을 제시한 후 제 II 장에서 시가인정액 제도에 대해 살펴본다. 제 III 장에서는 「지방세법」상 시가인정액의 문제점 및 개선방안을 제시한다. 그리고 제 IV 장에서는 결론을 제시한다.

II. 시가인정액 제도

1. 「지방세법」상 무상취득 과세표준

2023년 1월 1일 지방세법 개정 이후 무상취득에 대한 취득세 과세표준은 시가인정액을 적용한다. 다만, 무상취득 중 「지방세법」 제10조의2 제2항에 해당할 경우에는 시가인정액이 아닌 시가표준액을 적용한다.

시가표준액이란 시가 그 자체는 아니지만 지방세 세목별 과세표준의 기준이 되는 물건의 적정가액으로서 지방자치단체의 장이 결정한 가액을 말한다.¹⁾ 시가표준액에 대한 구체적인 산정근거는 「지방세법」 제4조에서 규정

1) 「지방세 시가표준액 조사·산정기준」 제2조 제1호.

하고 있으며, 취득세 과세대상 물건 종류에 따라 각각 적용한다.

<표 1> 시가표준액

구 분	내 용
토지 및 주택	「부동산 가격공시에 관한 법률」에 근거로 공시된 개별공시지가, 개별주택가격 또는 공동주택가격
오피스텔	표준가격기준에 용도별·층별 지수 및 가감산율 적용하여 산출한 가액
오피스텔 외 건축물	건물신축가격 기준에 구조별·용도별·위치별 지수, 잔존가치율 및 가감산율을 적용하여 산출한 가액
선박, 항공기 및 그 밖의 과세대상	기준가격에 경과연수별 잔가율을 적용하여 산출한 가액 ²⁾

※ 자료 : 국가법령정보센터

2. 시가인정액 제도

가. 시가인정액의 도입배경 및 의의

중전의 「지방세법」상 유상승계취득은 실제 거래가액을 과세표준으로 하지만 무상취득은 취득세 과세표준에 대하여 시가표준액을 적용하는 것에 대한 근거가 부족하였다. 이러한 시가표준액의 경우 시장가치를 반영하지 못하며, 시가를 원칙적으로 적용하는 상속세 및 증여세 등의 무상취득의 과세표준과도 일맥상통하지 않았다. 이에 따라 「지방세법」상 시가인정액은 2023년 1월 1일부터 신설하였고, 이는 취득 부동산에 대하여 불특정 다수인간에 자유롭게 거래가 이루어진 경우 통상적으로 성립되는 가액을 말한다.³⁾ 이에 대한 구체적인 범위는 시행령에서 규정하고 있고,⁴⁾ 매매사례가액, 감

2) 과세대상 물건별로 구체적인 계산식은 조금씩 다르며, 본 논문은 시가인정액이 주제이므로 구체적인 내용은 생략한다.

3) 「지방세법」 제10조의2 제1항.

정가액, 경매가액, 공매가액이 시가인정액으로 적용받는 대표적인 시가에 해당한다. 이는 「상속세 및 증여세법」상 시가의 개념과 유사하다.⁵⁾ 구체적인 범위는 대부분 동일하지만 「상속세 및 증여세법」은 매매사례가액, 감정가액, 경매가액 및 공매가액뿐만 아니라 수용가액도 포함하고 있다.⁶⁾ 이에 대해 박상수·이주현의 2022년 한국지방세연구원 보고서⁷⁾에서는 「지방세법」상 시가인정액의 범위에 「상속세 및 증여세법」의 시가와 동일하게 수용가액을 포함할 것을 제안하고 있다.

나. 시가인정액의 적용유형

(1) 매매사례가액

취득 부동산에 대하여 매매사실이 있는 경우에는 해당 거래가액을 시가인정액으로 적용한다. 다만, 「소득세법」 또는 「법인세법」에 따라 특수관계인 간의 거래 등으로 인하여 그 거래가액이 객관적으로 부당하다면 제외한다.

국세에서 부당행위계산부인규정은 납세자가 정상적인 경제인의 합리적 거래형식이 아닌 우회행위와 다단계행위 그 밖의 이상한 거래형식 등을 취하여 통상적으로 합리적 거래형식을 취할 때 발생하는 조세의 부담을 경감 혹은 배제시키는 행위계산⁸⁾이다. 이러한 매매사실이 있는 거래가액은 정상적인 거래가 아니므로 취득 부동산의 시가를 정확히 반영하기 어려운 문제점을 감안하여 신설된 예외 규정이라 볼 수 있다.

(2) 감정가액

감정가액은 기본적으로 취득 부동산에 대하여 둘 이상의 감정기관을 통

4) 「지방세법 시행령」 제14조.

5) 「상속세 및 증여세법」 제60조 제2항.

6) 「상속세 및 증여세법 시행령」 제49조 제1항.

7) 박상수·이주현, 『취득세 시가인정액제도 효율적 운영방안』(기획과제 2022-05), 한국지방세연구원, 2022, 120면.

8) 대법원 1997. 5. 28. 선고 95누18697 판결.

하여 평가한 감정가액이 있을 때 감정가액의 평균액을 시가인정액으로 적용한다. 원칙적으로 둘 이상의 감정기관에서 평가한 감정가액의 평균액을 적용하지만 예외적으로 취득 부동산의 시가표준액이 10억원 이하⁹⁾이거나 법인 합병과 분할 그리고 조직 변경을 원인으로 취득하는 부동산¹⁰⁾은 하나의 감정기관의 감정가액도 시가인정액으로 적용할 수 있다. 다만, 「지방세법」에서 인정한 감정기관을 통해 발생한 감정가액도 상황에 따라서 시가인정액으로 적용받지 못할 수 있다.

첫째, 일정 조건의 충족을 전제로 취득 부동산에 대하여 평가하는 등 취득세 납부 목적에 적합하지 않거나 취득일 현재 취득 부동산의 원형대로 감정하지 않는 경우 그 감정가액은 시가인정액으로 적용할 수 없다.

둘째, 감정가액이 「지방세법」상 기준금액¹¹⁾에 미달하거나 이상인 경우에는 지방세심의위원회의 심의를 거쳐 해당 부동산의 취득 경위 등 평가목적 을 고려해서 감정가액이 부적정하다고 인정되면 다른 감정기관에 지방자치 단체의 장이 의뢰한 감정가액을 시가인정액으로 적용할 수 있다.¹²⁾ 다만, 다른 감정기관에 의뢰한 감정가액이 납세자가 제시한 감정가액에 미달한 경우에는 납세자가 제시한 감정가액을 시가인정액으로 적용한다. 여기서 감정 기관은 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」에 따른 감정평가법인 등¹³⁾으

9) 「지방세법」 제10조의2 제3항 및 「지방세법 시행령」 제14조의3 제1항 제1호.

10) 「지방세법 시행령」 제14조의3 제1항 제2호.

11) 「지방세법」 제4조의 시가표준액과 「지방세법」 제14조 제5항에 따른 시가인정액의 90%에 해당하는 가액 중에서 적은 금액을 말한다. 다만, 2024년 1월 1일 이후 취득하는 부동산에 대해 시가인정액을 산정하는 경우의 기준금액은 「지방세법」 제4조에 따른 시가표준액을 말한다.

12) 감정가액의 부적정 가액 산정은 당해 부동산 등의 시가인정액이 있는 것을 전제로 하지만 유사부동산 등의 시가인정액은 당해 부동산 등의 시가인정액이 없는 경우를 전제로 하므로 2024년 1월 1일 이후 납세의무가 성립되는 경우부터 감정가액의 부적정 가액 산정 기준에서 유사부동산의 시가인정액을 제외한다. 이는 법령 해석상 발생할 수 있는 혼란을 방지하기 위한 것이다.

13) 감정평가법인 등이란 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」 제21조에 따른 감

로 공신력이 있는 감정기관을 의미한다. 지방자치단체의 장은 납세자가 지정한 감정기관이 평가한 것이 다른 감정기관이 평가한 감정가액의 80%에 미달한다면 1년의 범위에서 기간을 정하여 지방세심의위원회의 심의를 거쳐 시가불인정 감정기관으로 해당 감정기관을 지정할 수 있다.

이에 대해 박상수·이주현의 2022년 한국지방세연구원 보고서¹⁴⁾에서는 시가불인정 감정기관의 지정기간에 대해 별도의 행정안전부령이 마련되지 않는 문제점을 지적하였으나 이후 2023년 3월 14일에 별도의 행정안전부령이 마련되었다. 구체적인 내용은 「상속세 및 증여세법」에서 규정한 시가불인정 감정기관의 지정기간과 동일하다.

(3) 경매가액 또는 공매가액

취득 부동산에 대하여 경매나 공매 사실이 있다면 그 경매가액이나 공매가액을 시가인정액으로 적용할 수 있다. 「상속세 및 증여세법」은 「지방세법」과 다르게 경매가액 또는 공매가액을 적용하지 않는 예외사유가 존재한다. 취득세 과세대상 물건은 부동산이므로 이에 대한 예외규정을 중심으로 본다면 「상속세 및 증여세법」에서 물납한 재산을 상속인 또는 특수관계인이 경매 또는 공매로 취득하거나 수의계약에 따라 경매 또는 공매로 취득한 경우에는 해당 가액을 시가로 인정하지 않는다.¹⁵⁾

이에 대해 박상수·이주현의 2022년 한국지방세연구원 보고서¹⁶⁾에서 수의계약은 불특정 다수인 간에 거래가 자유롭게 이루어지는 경우로 보기 어렵기에 「지방세법」의 시가인정액 개념에 적합하지 않으므로 시가인정액에서 제외하는 방향을 제시하고 있다.

정평가사와 제29조에 의한 인가를 받은 감정평가법인을 의미한다.

14) 박상수·이주현, 앞의 보고서, 53면.

15) 「상속세 및 증여세법 시행령」 제49조 제1항 제3호.

16) 박상수·이주현, 위의 보고서, 82면.

다. 시가인정액의 개념과 유사개념

취득 부동산의 시가인정액으로 인정된 가액이 없다면 취득한 부동산 등의 면적, 위치와 용도가 시가표준액과 동일하거나 유사하다고 인정되는 다른 부동산 등의 시가인정액¹⁷⁾을 취득 부동산의 시가인정액으로 적용할 수 있다.¹⁸⁾

「상속세 및 증여세법」에서도 「지방세법」과 동일하게 취득 부동산에 대한 매매사례가액 등이 존재하지 않는 경우에는 유사 부동산에 대한 매매사례가액등을 적용할 수 있다.¹⁹⁾ 또한, 「상속세 및 증여세법」에서 취득 부동산의 시가와 유사부동산의 시가가 모두 있는 경우에는 취득 부동산의 시가를 우선적으로 적용한다.²⁰⁾

라. 행정안전부 부령상 시가인정액 적용기준

「지방세법」은 최초로 시행령이 신설될 당시에 취득 부동산의 시가인정액과 유사부동산의 시가인정액이 모두 존재할 경우에 무엇을 우선으로 적용하는지에 대한 별도의 규정이 없었다.

이후 2023년 3월 14일에 「지방세법 시행령」 개정을 통하여 「상속세 및 증여세법」과 동일하게 시행령에서 당해 부동산의 시가인정액과 유사 부동산의 시가인정액 중에서 당해 부동산의 시가인정액을 우선적으로 적용할 수 있는 근거를 마련하였다.

< 표 2 > 당해 부동산과 유사부동산의 시가인정액 적용 순서 비교

「지방세법 시행령」 제14조 제5항	「상속세 및 증여세법 시행령」 제49조 제2항
⑤ 제1항부터 제4항까지의 규정에 따라 시가인정액으로 인정된 가액이 없	② 제1항을 적용할 때 제1항 각 호의 어느 하나에 따른 가액이 평가기준일

17) 유사부동산의 매매 등 가액이라고 칭한다.

18) 「지방세법 시행령」 제14조 제5항.

19) 「상속세 및 증여세법 시행령」 제49조 제4항.

20) 「상속세 및 증여세법 시행령」 제49조 제2항.

「지방세법 시행령」 제14조 제5항	「상속세 및 증여세법 시행령」 제49조 제2항
<p>는 경우에는 취득한 부동산등의 면적, 위치 및 용도와 법 제4조에 따른 시가표준액이 동일하거나 유사하다고 인정되는 다른 부동산등에 대한 시가인정액(법 제20조에 따라 취득세를 신고한 경우에는 평가기간 이내의 가액 중 신고일까지의 시가인정액으로 한정)을 해당 부동산등의 시가인정액으로 본다.</p>	<p>전후 6개월(증여재산의 경우에는 평가기준일 전 6개월부터 평가기준일 후 3개월까지로 함) 이내에 해당하는지는 다음 각 호의 구분에 따른 날을 기준으로 하여 판단하며, 제1항에 따라 시가로 보는 가액이 둘 이상인 경우에는 평가기준일을 전후하여 가장 가까운 날에 해당하는 가액(그 가액이 둘 이상인 경우에는 그 평균액을 말함)을 적용한다. 다만, 해당 재산의 매매 등의 가액이 있는 경우에는 제4항에 따른 가액을 적용하지 아니한다.</p>

※ 자료 : 국가법령정보센터

유사부동산의 매매 등 가액이 시가인정액으로 적용될 수 있는 방법이 최초에는 별도로 존재하지 않았으나 2023년 3월 14일 이후 행정안전부령에서 신설되었다. 이에 유사부동산의 시가인정액 적용 대상은 다음과 같다.

(1) 공동주택 가격이 있는 공동주택

다음 세 가지 요건을 모두 충족한 유사 공동주택은 그 주택의 매매 등 가액을 시가인정액으로 적용할 수 있다. 다만, 요건을 충족하는 유사 공동주택의 가격이 둘 이상인 경우라면 산정대상인 공동주택과 가격 차이가 가장 적은 유사 공동주택의 매매 등 가액을 시가인정액으로 적용한다.

- ① 산정대상 공동주택과 동일한 공동주택단지 내에 있어야 한다.
- ② 산정대상 공동주택과의 주거전용면적 차이가 100분 5 이내여야 한다.
- ③ 산정대상 공동주택과의 공동주택가격 차이가 100분의 5 이내여야 한다.

(2) 공동주택 외의 부동산 등

아파트와 같은 공동주택은 대부분 동일한 단지 내에서 동일한 면적의 부동산이 존재한다. 반면에 토지와 단독주택의 경우에는 위치 및 면적의 차이가 다양하게 존재하며, 이에 따라 앞서 규정한 공동주택과 비교하여 적용요건의 차이가 존재한다. 기본적으로 다음의 요건을 모두 충족하여야 한다.

- ① 산정대상 부동산 등과 면적, 위치 및 용도가 동일하거나 유사해야 한다.
- ② 산정대상 부동산과의 시가표준액 차이가 산정대상 부동산의 시가표준액을 기준으로 100분의 5 이내여야 한다.

「상속세 및 증여세법」의 유사부동산에 대한 시가 적용 방법과 비교할 경우에 공동주택가격이 있는 공동주택은 동일하지만 공동주택 외 부동산의 적용 방법에 있어서 차이가 존재한다. 한편 「지방세법」은 시가표준액의 차이에 대해 100분의 5 이내의 요건을 규정하고 있지만 「상속세 및 증여세법」에서는 별도의 비율 요건이 존재하지 않는다.

마. 시가인정액 적용 예외

「지방세법」에서 시가인정액의 법령을 신설할 때, 「지방세법」 제10조의2 제2항을 통하여 무상취득 중에서 상속으로 인하여 부동산을 취득하거나 시가표준액 1억원 이하의 부동산 및 시가인정액이 없는 부동산에 대해서는 시가표준을 적용하도록 도입하였다. 하지만 상속으로 인하여 취득한 부동산은 시가표준액을 무조건 적용하지만 시가표준액 1억원 이하의 부동산은 해당 부동산의 시가인정액과 시가표준액 중 선택할 수 있다.

바. 시가인정액 평가기간

(1) 원칙적인 평가기간

취득 부동산에 대하여 취득일 이전 6개월부터 이후 3개월 이내의 기간에

발생한 매매, 감정, 경매 또는 공매한 사실이 있는 경우에는 해당 가액을 시가인정액으로 적용할 수 있다.²¹⁾

취득 부동산에 대한 시가인정액이 아닌 유사부동산에 대한 시가인정액이 존재할 경우에는 「지방세법 시행령」 제14조 제5항에 따라 취득일 전 1년부터 신고·납부기한까지 발생한 매매 등 가액에 대해 시가인정액을 적용할 수 있다. 여기서 평가기간 내에 적용되는 매매 등 가액에 대한 구체적인 판단기준일은 사유에 따라 아래와 같이 구분하여 적용할 수 있다. 평가기간 내에 시가인정액이 둘 이상인 경우라면 가장 가까운 날의 가액을 적용하며, 가장 가까운 날에 시가인정액이 둘 이상인 경우라면 그 평균액을 적용한다.²²⁾

<표 3> 매매 등 가액에 대한 판단기준일

구 분	판단기준일
매매사례가액	매매계약일
감정평가액	가격산정기준일과 감정평가서 작성일
경매가액 또는 공매가액	경매가액 또는 공매가액 결정된 날

※ 자료 : 국가법령정보센터

(2) 예외적인 평가기간

원칙적인 평가기간 내에 시가인정액이 있음에도 불구하고 취득 부동산의 취득일 전 2년 이내로부터 취득 부동산의 취득세 신고·납부기한의 만료일에서 6개월 이내 중에서 매매 등이 있는 경우 지방세심의위원회의 심의를 통하여 예외적인 평가기간 내에서의 매매 등 가액을 시가인정액으로 적용할 수 있다. 지방세심의위원회는 납세자 또는 지방자치단체의 장이 심의요청을 할 수 있으며, 심의요청 기한은 아래와 같이 구분하였다.

21) 「지방세법 시행령」 제14조 제1항.

22) 「지방세법 시행령」 제14조 제2항.

〈표 4〉 지방세심의위원회 심의요청 기한

구 분	기 한
취득일 전 2년 이내의 기간 중 평가기준일에 속하지 않는 매매 등 가액	취득세 신고·납부기한 만료일 전 70일
평가기간이 경과한 후 취득세 신고·납부기한의 만료일부터 6개월 이내	매매 등이 있는 날로부터 6개월

※ 자료 : 국가법령정보센터

지방세심의위원회는 심의요청을 받은 경우에 예외적인 평가기간과 원칙적인 평가기간 중에 시간의 경과와 주변 환경 변화 등을 고려해서 가격변동에 특별한 사정이 없음을 인정하는 경우에는 예외적인 평가기간 중의 매매 등의 가액을 시가인정액으로 심의·의결할 수 있다. 그리고 지방세심의위원회가 납세자 또는 지방자치단체의 장으로부터 심의요청을 받은 경우에는 아래와 같이 구분된 기한까지 심의 결과를 서면으로 통지하여야 한다.

〈표 5〉 지방세심의위원회 심의 결과 통지 기한

구 분	기 한
취득일 이전 2년 이내의 기간 중 평가기준일에 속하지 않는 매매 등 가액	심의요청을 받은 날부터 50일 이내
평가기간이 경과한 후 취득세 신고·납부기한의 만료일부터 6개월 이내	심의요청을 받은 날부터 3개월 이내

※ 자료 : 국가법령정보센터

사. 시가인정액 신고 및 가산세

(1) 과소신고가산세

납세자가 선택한 시가인정액에 대하여 과세관청이 달리 판단하여 무상취득 과세표준이 증가한 경우에는 추가 취득세뿐만 아니라 가산세 문제가 발

생한다. 원칙적으로 과소신고가산세가 발생하여야 하지만 「지방세법」에서는 과소신고가산세에 대해 예외규정을 도입하였다.

한편 「국세기본법」에서도 상속세 및 증여세에 대해 과세관청과 재산의 시가 산정에 대해 차이가 발생한 경우에는 과소신고가산세를 면제해주고 있다는 점에서 동일하다. 상속세 및 증여세는 납세자가 신고한 가액에 대해 과세관청이 다른 가액으로 결정하더라도 과소신고가산세가 발생하지 않지만 취득세는 과세관청이 결정하기 전에 수정신고를 한 경우에 한하여 과소신고가산세가 발생하지 않는 점에서 차이가 존재한다.²³⁾

<표 6> 과소신고가산세 면제에 대한 지방세와 국세 근거

「지방세법」 제21조 제3항	「국세기본법」 제47조의3 제4항
<p>③ 제1항에도 불구하고 납세의무자가 제20조에 따른 신고기한까지 취득세를 시가인정액으로 신고한 후 지방자치단체의 장이 세액을 결정하기 전에 그 시가인정액을 수정신고한 경우에는 「지방세기본법」 제53조 및 제54조에 따른 가산세를 부과하지 아니한다.</p>	<p>④ 제1항 또는 제2항을 적용할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이와 관련하여 과소신고하거나 초과신고한 부분에 대해서는 제1항 또는 제2항의 가산세를 적용하지 아니한다.</p> <p>1. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사유로 상속세·증여세 과세표준을 과소신고한 경우</p> <p>다. 「상속세 및 증여세법」 제60조 제2항·제3항 및 제66조에 따라 평가한 가액으로 과세표준을 결정한 경우(부정행위로 상속세 및 증여세의 과세표준을 과소신고한 경우는 제외)</p>

※ 자료 : 국가법령정보센터

23) 취득세는 신고납세세목이지만 상속세 및 증여세는 정부부과세목이므로 이러한 법 문구 차이가 발생하는 것으로 판단된다.

(2) 납부지연가산세

상속세 및 증여세는 과소신고가산세뿐만 아니라 납부지연가산세에 대해서도 면제 규정이 존재한다. 다만, 과소신고가산세와 달리 요건에서 차이가 존재한다. 납세자와 과세관청이 재산평가에 대하여 달리 적용하여 세금이 추가로 발생한 경우에 납부지연가산세가 발생하지만, 심의위원회를 통하여 재산 평가 차이에 따라 세금이 추가로 발생한 경우에는 납부지연가산세는 발생하지 않는다.

「지방세법」은 과소신고가산세와 다르게 납부지연가산세에 대해 재산평가 차이에 따른 추가세금에 대해 별도의 면제 규정이 존재하지 않는다. 다만, 행정안전부 운영지침에서는 이러한 평가차이에 대해 납부지연가산세도 면제하도록 운영하고 있다.²⁴⁾

3. 시가인정액에 대한 선행연구

2023년부터 도입된 시가인정액 제도의 구성은 일반적으로 「상속세 및 증여세법」상 시가 규정과 유사하다. 이에 상속세 및 증여세와의 비교를 통해 문제점을 분석한 후 개선방안을 제시한 연구는 다음과 같다.

정지선(2021)²⁵⁾은 상속이나 증여와 같은 무상취득에 대해서 원칙적인 평가 방법을 통하여 시가를 적용하도록 하는 개선안을 제시하였다.

이광영(2022)²⁶⁾은 시가인정액 제도와 「상속세 및 증여세법」상 시가제도와 의 정합성을 제고하고, 시가인정액 적용 차이에 따른 추가 세금 발생 시 수정신고를 할 경우 가산세가 적용되지 않는 개선안을 제안하였다.

24) 행정안전부 부동산세제과-520, 2023. 1. 31.

25) 정지선, “무상취득 관련 취득세 과세표준 산정방법의 문제점과 개선방안”, 『조세연구』 제21권 제2집, 한국조세연구포럼, 2021, 89~111면.

26) 이광영, “취득세 시가인정액 제도 도입 및 개선방향 — 증여세 규정과의 비교·분석을 중심으로 —”, 『한국세법학회 지방세위원회 지방세포럼 자료집』, 한국세법학회, 2022, 45~65면.

박상수·이주현²⁷⁾의 2022년 한국지방세연구원 보고서에서는 시가인정액의 범위에 상속세 및 증여세와 동일하게 매매사례가액, 감정가액, 경매가액 또는 공매가액뿐만 아니라 수용가액도 반영하는 개선안을 제시하였으며, 수익계약에 따른 경매가액 또는 공매가액은 제외할 것을 제시하였다. 또한 당해 부동산과 유사부동산의 시가인정액이 존재하면 당해 부동산의 시가인정액을 우선 적용하며 과세관청과 유사부동산 시가인정액 적용 판단 기준과 시가불인정기관에 대한 세부 기준안의 필요성을 제시하였다.²⁸⁾ 납세자 간에 시가인정액 적용 차이에 의한 추가 세금 발생 시 납부지연가산세를 부과하지 않으며 그리고 상속에 따른 무상취득도 시가표준액이 아닌 시가인정액 적용을 주장하였다.

김신언·이광영(2023)²⁹⁾은 「지방세법」과 「상속세 및 증여세법」에서 증여에 대한 취득시기의 차이에 따라 평가기간 적용이 상이할지라도 이를 통일하기보다는 현행과 같이 각자 다르게 적용할 것을 제안하였으며, 무상취득 중 상속에 대한 과세표준에 대해 시가인정액 제도가 초기인 점을 감안하여 시가표준액 적용의 유지를 주장하였다.

임상빈(2023)³⁰⁾은 시가인정액 도입에 따른 실증분석을 하였으며, 이로 인하여 증여거래를 위축시키는 결과를 제시하였다.

선연석(2024)³¹⁾은 과세물건에 대한 실질가치가 반영될 수 있도록 수정된 시가표준액 제도를 도입하여 시가인정액이 없는 경우를 보완하며, 취득원인에 대하여 증여뿐만 아니라 상속도 동일하게 적용할 뿐만 아니라 상가 등에

27) 박상수·이주현, 앞의 보고서, 1~152면.

28) 2023년 3월 14일 「지방세법 시행령」의 개정으로 해당 개선안은 반영하였다.

29) 김신언·이광영, “지방세법상 시가인정액 제도에 관한 고찰”, 『세무와 회계 연구』 통권 제33호(제12권 제2호), 한국조세연구소, 2023, 199~233면.

30) 임상빈, “증여에 대한 과세 강화와 납세자 반응 : 시가인정액 제도 도입을 중심으로”, 『한국세무학회 추계학술발표대회』, 2023, 555~586면.

31) 선연석, “지방세법상 시가인정액 제도 개선방안” 『세무회계연구』 제79호, 한국세무회계학회, 2024, 75~97면.

대하여 수익환원법을 활용하여 시가인정액 제도를 보완할 것을 주장하였다.

본 연구에서도 기본적으로 「상속세 및 증여세법」과의 비교를 통하여 문제점 및 개선방안을 제시한다. 기존연구에서 제시했던 분야에 대해서는 세부적인 분석을 통해 납세자의 편의를 고려한 개선안을 제시한다. 또한 실질가치 반영과 상속세 및 증여세와의 정합성을 통해 공평과세를 구현할 수 있도록 새로운 부문에 대한 개선안을 제시한다는 점에서 선행연구와 차별점이 있다.

Ⅲ. 「지방세법」상 시가인정액의 문제점 및 개선방안

1. 실질가치 반영을 위한 개선안

가. 감정기관의 임대료 평가방법

감정평가기관 등의 부동산 임대료 산정을 위한 평가방법은 적산법, 임대사례비교법, 수익분석법과 같이 세 가지가 존재한다. 감정평가에 관한 규칙에서 임대료 감정평가방법은 임대사례비교법을 적용하도록 규정하고 있다.³²⁾ 다만, 해당 평가방법을 적용하는 것이 곤란하거나 부적절한 경우에는 다른 방법을 적용할 수 있다.³³⁾

적산법이란 감정평가 대상 물건의 기초가액에서 기대이율을 곱함에 따라 산정된 기대수익에 대상물건을 계속 임대하는 과정에서 필요한 경비를 포함하여 산정하는 감정평가방법을 의미한다.³⁴⁾ 임대사례비교법은 대상물건과 가치형성요인이 같거나 비슷한 물건의 임대사례와 비교하여 대상물건의 현황에 맞게 사정보정, 시점수정, 가치형성요인 비교 등의 과정을 거쳐 임대료

32) 「감정평가에 관한 규칙」 제22조.

33) 「감정평가에 관한 규칙」 제12조 제1항.

34) 「감정평가에 관한 규칙」 제2조 제6호.

를 산정하는 감정평가방법을 의미하며,³⁵⁾ 수익분석법은 일반기업 경영에 의해서 산출된 총수익을 분석하여 대상물건이 일정한 기간에 산출할 것으로 기대되는 순수익에 대상물건을 계속 임대하는 데에 필요한 경비를 더하여 임대료를 산정하는 감정평가법을 의미한다.³⁶⁾

〈표 7〉 임대료 감정평가방법

구 분	계산식
적산법	기초가액 × 기대이율
임대사레비교법	사레임료 × 사정보정 × 시점수정 × 요인비교
수익분석	순수익 + 필요제경비

※ 자료 : 김정선 · 유정석, “사용가치를 기준한 기대이율 산정의 적정성 분석”, 『부동산연구』 제25집 제2호, 한국부동산연구원, 2015, 5면.

이와 같이 세 가지 평가방법 중에서 실무적으로 많이 활용되는 방법으로는 적산법이 있다.³⁷⁾ 적산법은 적용할 때 기초가액에 대해 별도의 규정이 존재하지 않으며, 기초가액을 무엇으로 적용할지에 대해 다양한 연구가 존재한다.³⁸⁾ 기초가액이란 적산법으로 감정평가하는 데 기초가 되는 대상물건의

35) 「감정평가에 관한 규칙」 제2조 제8호.

36) 「감정평가에 관한 규칙」 제2조 제11호.

37) 권현진 · 이영호(2014)에서 임대료 평가 시 우선적으로 적용하는 방식으로 적산법 81.7%, 임대사레비교법 17.8%, 수익분석법 0.3%, 그리고 기타 0.3%로 나타났다. 이때 자료수입의 어려움 71.9%, 자료 신뢰의 어려움 18.6%, 실무상 간편한 적용가능 7.9%, 지수선택의 어려움 0.9%, 그리고 기타 0.6%의 이유로 인해 적산법을 우선적으로 적용하는 것으로 나타났다.

38) 이와 관련하여 백영준 외 3인(2002)은 기초가액의 성격을 정상가액으로 해석하며, 이효주 · 문소연(2008)은 평가목적에 따라 구하려는 임대료가 정상임료와 특정임료인 경우로 나누고 이에 맞게 정상가액과 특정가액을 각각 적용해야 한다고 보았다. 한편 坪田雄隆(1986)은 정상가치와 별개의 용익가치로 파악해야 한다고 보았으나 이재우(2002), 이영호 외 2인(2010), 그리고 권현진 · 이영호(2014)는 이론적으로 용익가치를 적용하는 것이 타당하지만 현실적으로 용익가

가치를 말한다.³⁹⁾ 기대이율이란 기초가액에 대하여 기대되는 임대수익의 비율을 말하며 시장추출법, 요소구성법, 투자결합법, CAPM을 활용한 방법, 그 밖의 대체·경쟁 자산의 수익률 등 고려한 방법을 산정하도록 규정하고 있다.⁴⁰⁾ 실무에서 적용되는 기초가액은 정상가액이며, 기대이율은 시장가치와 시장에서 수집된 순임료와의 비율을 고려하여 산정된 비율을 활용하고 있다.⁴¹⁾ 이를 통하여 적산법에 따라 평가한 임대료는 평가한 시점의 부동산 시세를 파악할 수 있는 척도가 되며, 부동산에 임대차계약이 체결된 경우에 해당 임대료를 통하여 부동산의 실질가치를 파악할 수 있다.

나. 「상속세 및 증여세법」상 임대료 환산가액

「지방세법」에서 시가인정액 적용 예외 사유 중 하나로 취득 부동산의 시가인정액이 없는 경우에는 시가표준액을 적용할 수 있다. 「상속세 및 증여세법」에서도 동일하게 상속·증여재산에 시가가 없는 경우에 기준시가를 상속·증여재산가액으로 평가하도록 규정하고 있다. 다만, 「지방세법」과 다르게 공시가격을 적용할 때, 해당 부동산에 임대차계약이 체결된 경우에는 추가로 검토하여야 할 규정이 존재한다. 해당 부동산에 임대차계약이 체결된 경우에는 그 부동산의 임대료를 시세로 환산한 가액(임대료 환산가액)과 기준시가 중 큰 금액을 상속·증여재산가액으로 적용하도록 규정하고 있다.

<표 8> 임대료 환산가액 규정

「상속세 및 증여세법」 제61조 제4항	「상속세 및 증여세법 시행령」 제50조 제7항
⑤ 사실상 임대차계약이 체결되거나 임차권이 등기된 재산의 경우에는 임	⑦ 법 제61조 제5항에서 “대통령령으로 정하는 바에 따라 평가한 가액”이란

치를 산정하는 것이 곤란하므로 실무상 정상가액을 적용해야 한다고 보았다.

39) 「감정평가실무기준」 3.2.2.2.

40) 「감정평가실무기준」 3.2.2.3.

41) 권현진·이영호, “임대료 평가 시 기대이율의 실무적 적용에 관한 연구”, 『부동산연구』 제24권 제3호, 한국부동산연구원, 2014, 136면.

「상속세 및 증여세법」 제61조 제4항	「상속세 및 증여세법 시행령」 제50조 제7항
대료 등을 기준으로 하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 평가한 가액과 제1항부터 제4항까지의 규정에 따라 평가한 가액 중 큰 금액을 그 재산의 가액으로 한다.	다음 계산식에 따라 계산한 금액(이하 이 조에서 “임대료 등의 환산가액”이라 함)을 말한다. (1년간의 임대료 ÷ 기획재정부령으로 정하는 율*) + 임대보증금

* 「상속세 및 증여세법」 시행규칙 제15조의2에 의하면 기획재정부령으로 정하는 율은 100분의 12이다.

※ 자료 : 국가법령정보센터

「상속세 및 증여세법」은 세부적으로 토지와 건물의 소유자가 동일한 경우에는 임대료 환산가액을 토지와 건물의 공시가격으로 안분하여 각각 토지와 건물의 평가가액으로 적용한다.

반대로 토지와 건물의 소유자가 다른 경우에는 제3자와 임대차계약을 체결한 방식에 따라 달리 평가가 된다. 첫째, 토지 소유자와 건물 소유자가 함께 제3자와 임대차계약을 체결한 경우에는 토지 소유자와 건물 소유자에게 귀속되는 임대료를 구분하여 계산한 금액을 각각 토지와 건물의 평가가액으로 적용한다. 둘째, 토지 소유자와 건물 소유자 중 한 사람만이 제3자와 임대차계약을 체결한 경우에는 토지 소유자와 건물 소유자 간의 임대차계약의 존재 및 내용과 상관없이 제3자가 지급하는 임대료와 임대료보증금을 모두 토지 및 건물에 대한 것으로 보아 임대료 환산가액을 계산한 후 토지와 건물의 기준시가로 안분하여 계산한 금액을 각각의 토지와 건물의 평가가액으로 적용한다.

다. 「지방세법」상 임대료 환산가액 규정 도입 개선안

시가인정액의 취지는 종전 「지방세법」에서 부동산의 무상 취득에 대하여 과세표준의 적용 대상인 시가표준액과 실제 부동산의 시세와의 차이로 인해 현실적인 과세표준을 산정하지 못하는 문제점을 해결하기 위해 도입되

었다.

상속 및 증여재산의 실질가치를 최대한 반영하기 위하여 「상속세 및 증여세법」에서는 임대료 환산가액 규정을 기준시가 적용의 예외로 두고 있으며, 감정평가기관 등의 부동산 임대료 산정을 위한 감정평가법 중에서는 대표적으로 적산법을 활용하고 있다. 두 가지 방식 모두 임대 중인 부동산의 실질가치를 평가한다는 점에서 공통점이 존재한다. 특히 적산법의 경우 임대 사례가 존재하지 않는 부동산에 대한 임대료 산정에 유용하며, 임대료 환산가액의 경우 임대차 계약이 체결된 부동산의 시가가 없는 경우 사용한다. 이와 같이 현실적으로 과세물건의 실제가치를 반영하기 위해 「지방세법」에서도 시가에 근접한 과세표준을 산정할 필요성이 존재하였다.

2023년부터 도입된 시가인정액은 「상속세 및 증여세법」상 시가에 따라 적용되는 매매사례가액, 감정가액, 공매가액, 경매가액을 적용함으로써 1차적으로 과거 시가표준액 적용에 따른 실질가치 미반영 문제를 해소하였다. 하지만 아파트의 경우 매매사례가 많아서 시가인정액을 적용받을 수 있지만 상가와 같은 일반 건축물의 경우에는 시가인정액이 없을 시 시가표준액이 적용될 가능성이 높다.⁴²⁾ 이렇게 시가인정액이 없는 경우에 「지방세법」을 보완하여 「상속세 및 증여세법」과 같이 해당 부동산에 임대차계약이 체결된 경우에 그 부동산의 임대료를 시세로 환산한 가액과 시가표준액 중 큰 금액을 적용할 필요가 있다.

「상속세 및 증여세법」의 임대료 환산가액 규정에 대해 헌법재판소는 합헌적 부동산 평가방법에 해당하는 시가주의의 평가액 범위 내에서 시가주의에 근접한 평가방법을 택할 수 있는 입법재량을 가지며, 시가주의의 관점에서 임차권이 설정된 부동산과 임차권이 설정되지 아니한 부동산 간에는 그 취급을 달리할 이유가 있다고 보았다. 즉, 임차권을 평가하는 것도 시가를 반영하는 하나의 방법이며, 이를 평가기준의 하나로 보아 시가에 근접한 금액을 도출해 내는 것이 보다 형평에 부합하며, 나아가 임차권은 당사자의

42) 선연석, 앞의 논문, 89면.

경제적인 합리성에 근간한 선택에 속하는 것으로 보았다.⁴³⁾

선연석(2024)⁴⁴⁾ 연구에서는 임대료환산가액 도입을 주장하면서도 시가인정액과 임대료 환산가액 중 작은 금액을 적용할 것을 제안하였다. 이와 달리 본 연구에서는 시가인정액의 범위에 임대료환산가액을 포함하지는 않지만, 시가인정액이 없는 경우에 「상속세 및 증여세법」과 정합성을 고려하여 보완책으로 시가표준액과 임대료환산가액 중 큰 금액을 적용할 것을 제안한다.⁴⁵⁾

2. 조합원입주권 과세표준 산정

가. 「상속세 및 증여세법」상 조합원입주권 비교

상속세 및 증여세는 기본적으로 납세자가 무상으로 얻은 소득이 과세대상에 해당하지만, 취득세는 취득세 과세대상 물건의 취득 행위에 대하여 부과하는 유통세에 해당한다. 두 세목은 부동산의 무상이전에 대해 과세할 수 있다는 측면은 동일하지만 과세대상에서는 명확한 차이가 존재한다.

세목별로 조합원입주권으로 변환된 시기의 측면에서도 차이가 존재한다.⁴⁶⁾ 「지방세법」에서는 종전 부동산이 철거·멸실된 날로부터 조합원입주권으로 변환되는 것으로 보지만 국세는 철거·멸실된 날이 아닌 관리처분 계획인가일 이후부터 조합원입주권으로 본다는 점에서 차이가 존재한다.⁴⁷⁾

상속세 및 증여세는 취득일을 기준으로 권리가액과 프리미엄 및 취득일 까지 납입한 추가분담금을 재산가액으로 평가한다. 반면에 취득세는 조합원

43) 헌법재판소 2006. 6. 29. 선고 2005헌바39 전원재판부.

44) 선연석, 앞의 논문, 93면.

45) 시가인정액 중 감정평가금액이 있으므로 임대료 환산가액은 시가표준액과의 비교를 통하여 제한적으로 활용할 것을 제안한다.

46) 본 연구에서는 「도시 및 주거환경정비법」상 재건축사업과 재개발사업을 중심으로 논의한다.

47) 행정안전부 부동산세제과-2469, 2020. 9. 17.

입주권 무상취득에 대해 별도의 과세표준 산정 규정이 존재하지 않는다. 다만, 행정안전부 운영지침을 통하여 권리가액에서 프리미엄을 반영하여 취득세 과세표준을 적용하도록 운영하고 있다.⁴⁸⁾

<표 9> 조합원입주권 과세표준 산정 비교

구 분	「지방세법」 조합원입주권	「상속세 및 증여세법」상 조합원입주권
권리변환시기	철거·멸실된 날	관리처분계획인가일
가액 평가	취득일 당시 권리가액에 프리미엄을 가산한 금액	평가기준일 현재 권리가액에 프리미엄과 납입액을 가산한 금액

※ 자료 : 행정안전부 부동산세제과-2469, 2020. 9. 17., 5면 ; 행정안전부 부동산세제과-520, 2023. 1. 31., 9면 ; 「상속세 및 증여세법」 집행기준 61-51-5.

나. 권리가액

「도시 및 주거환경정비법」에 따라 재개발 또는 재건축 사업에서 분양을 신청할 경우에는 분양신청자가 소유하고 있는 종전 토지 및 건축물의 가액에서 청산대상가액을 차감한 후 비례율을 곱하여 권리가액이 산출된다.⁴⁹⁾

종전 토지 및 건축물의 가액은 감정평가사 2인이 평가한 금액을 산술평균하여 종전 토지 및 건축물의 가액을 결정한다. 비례율이란 구역 내 사업 완료 후 대지 및 건축물의 총추산액에서 총사업비를 제외한 금액을 구역 내 종전 토지 및 건축물의 총가액으로 나누어 백분율로 환산한 값을 의미한다. 이렇게 산출된 권리가액을 바탕으로 분양신청자는 재개발 또는 재건축 정비사업에 따라 새로 받을 부동산에 대한 분담금 규모를 측정할 수 있다.

$$\text{권리가액} = (\text{종전 토지 및 건축물의 가액} - \text{청산대상가액}) \times \text{비례율} \dots\dots\dots \text{식(1)}$$

48) 행정안전부 부동산세제과-520, 2023. 1. 31.

49) 신동수, “재개발 관리처분의 권리가액에 관한 연구”, 건국대학교 부동산대학원 석사학위논문, 2007, 33~53면.

다. 조합원입주권 과세표준 개선안

권리가액 산정 방식을 통하여 분양신청자가 종전에 소유하였던 토지뿐만 아니라 건축물의 가액도 포함하여 비례율을 적용하는 사실을 파악할 수 있다. 즉, 권리가액에는 토지뿐만 아니라 건축물의 가액도 포함되어 있지만, 행정안전부 운영지침에서는 조합원입주권 무상취득 시 권리가액 전액이 취득세 과세표준에 포함된다는 사실을 파악할 수 있다.

본 연구에서는 「지방세법」에서 조합원입주권의 권리변환시기를 철거·멸실된 날로 본다는 점과 취득세 과세대상은 무상소득이 아닌 부동산 등이라는 점을 감안하여 권리가액에서 종전 건축물에 해당하는 가액을 제외한 토지에 대한 권리가액만을 과세표준으로 산정할 것을 제안한다. 추후 신축에 따른 건축물 취득은 원시취득으로 분류하여 별도의 취득세 납세의무가 발생하므로 건축물에 대한 취득세의 과세도 문제없이 진행할 수 있다.

권리가액 산정을 위한 종전 부동산의 평가시점은 사업인정고시일에 해당한다.⁵⁰⁾ 이 경우에 사업인정고시일을 기준으로 권리가액을 건축물의 시가표준액과 토지의 시가표준액을 안분한 후 토지분에 대한 권리가액을 조합원입주권 과세표준으로 산정하는 것은 입주권의 권리변환시기와 부합하지 않으므로 멸실 직전 건축물의 시가표준액과 토지의 시가표준액을 기준으로 안분할 것을 개선안으로 제시한다.

3. 법적안정성 제고

가. 「상속세 및 증여세법」상 예외적 평가기간

「상속세 및 증여세법」에서 증여재산에 대한 평가기간은 평가기준일을 기준으로 전 6개월부터 평가기준일 후 3개월 이내에 해당하는 매매 등의 가액을 시가로 보아 재산가액을 산정할 수 있다. 다만, 「지방세법」과 마찬가지로

50) 「도시 및 주거환경정비법 시행령」.

평가기준일 전 2년부터 평가기간 경과 후 법정결정기한까지 기간에 대하여 경영상태와 시간의 경과와 주위의 환경 변화 등을 고려해서 가격변동에 특별 사정이 없는 경우에는 평가심의위원회의 심의를 거쳐 예외적인 평가기간 내에 속하는 매매 등의 가액을 시가로 보아 재산가액을 산정할 수 있다.

「상속세 및 증여세법」에서는 예외적인 평가기간의 연혁을 본다면 원칙적인 평가기간을 경과하기만 한다면 시가에 부합하는 가액이 있더라도 시가로 볼 수 없는 평가제도상 경직성을 보완하기 위하여⁵¹⁾ 2005년 1월 1일 이후부터 평가기준일 전 2년 이내의 매매 등의 가액도 시가로 적용할 수 있도록 개정하였다.⁵²⁾

최초 개정될 당시에는 과세관청만 신청이 가능하였으나 2016년 2월 5일 이후 시행령이 개정되면서 과세관청뿐만 아니라 납세자도 신청가능하도록 개정되었다. 그리고 2019년 2월 12일 개정을 통하여 시가로 인정될 절차를 마련하여 평가기간이 지났을지라도 시가에 근접한 평가를 도모하기 위하여 평가기간 후 법정결정기한 이내의 기간도 추가하였다.⁵³⁾ 결국 원칙적인 평가기간 외의 시가를 반영하여 실질가치를 최대한 반영한 공평과세를 이루고자 하는 취지를 볼 수 있다.

<표 10> 상속세 및 증여세 법정결정기한

구 분	법정결정기한
상속세	신고기한으로부터 9개월
증여세	신고기한으로부터 6개월

※ 자료 : 국가법령정보센터

51) 기획재정부, “2003년 세법 시행령 개정안”, 2003. 11. 27.자 보도자료.

52) 부칙 <대통령령 제18177호, 2003. 12. 30.>. 제1조 (시행일) 이 영은 2004년 1월 1일부터 시행한다. 다만, 제49조 제1항 각호 외의 부분 단서·동항 제2호, 제50조 제3항 및 제56조의2의 개정 규정은 2005년 1월 1일부터 시행한다.

53) 기획재정부, “2018년도 세법 후속 시행령 개정안 마련”, 2019. 1. 7.자 보도자료.

국세청은 2019년 2월 12일 시행령 개정 이후 보도자료를 통하여 비교대상 물건이 거의 없는 비주거용 부동산에 대하여 감정평가사업 시행을 통해 기준시가가 아닌 실질가치를 반영한 시가 과세를 통하여 과세형평성을 높일 것을 발표하였다. 구체적으로는 비주거용부동산과 나대지를 대상으로 하였으며, 국세청장이 고시한 오피스텔과 일정한 규모 이상 상업용 건물은 제외하였다. 국세청 보도자료에서는 감정평가를 완료한 후 감정가액가의 적정성과 가격변동의 특별한 사정 유무 등을 고려하여 시가 인정 여부를 재산평가심의위원회를 통하여 심의한다고 발표하였지만, 감정평가의 대상이 되는 고가 부동산의 금액기준에 대해서는 조세회피 목적에 악용될 것을 우려하여 공개하지 않았다.⁵⁴⁾

가격변동의 특별한 사정유무에 대해 시행령에서 문구는 존재하였지만 이를 충족할지라도 금액요건이나 비율요건 등 객관적으로 판단할 수 있는 별도의 규정은 존재하지 않았다. 행정법원에서는 가격변동의 특별한 사정이 있는 경우로 형질 및 도시계획변경, 토지의 분할·합병, 멸실·훼손, 용도변경 등 객관적인 사유가 있는 경우만 가격변동의 특별한 사정을 한정해서 인정하는 것으로 해석할 수 없고, 「상속세 및 증여세법」 제60조 제1항이 시가주의의 원칙을 채택하고 있는 점 등을 고려해보아도 가격변동의 특별한 사정은 상속개시일로부터 가격산정기준일, 감정가액평가서 작성일까지의 기간 중 객관적으로 교환가격의 변동이 있다고 인정될 수 있는 모든 사정을 의미하는 것이다.⁵⁵⁾

과거 조세심판례를 통하여 토지의 경우에는 개별공시지가의 변동률로 판단하며, 주택 중 아파트는 한국감정원의 시세변동 추이 등을 참고하여 판단하였다.

최근 2년간 법원의 사례를 검토해본 결과, 납세자와 과세관청 사이에 사실관계에 따라 가격변동의 특별한 사정 유무에 납세자가 승소한 사례가 발

54) 국세청, “상속·증여세 과세형평성 제고를 위한 꼬마빌딩 등 감정평가사업 시행 안내”, 2020. 1. 31.자 보도자료.

55) 서울행정법원 2023. 5. 12. 선고 2021구합 72178 판결.

생하였다.

<표 11> 납세자와 과세관청 간의 분쟁사례

사건번호	주요내용	결 과
수원지방법원-2021-구합-73530	가격변동의 특별한 사정이 존재하므로 이 사건 감정가액을 평가기준일인 증여일 현재 이 사건 부동산의 시가로 볼 수 없음	과세관청패소
인천지방법원-2021-구합-55924	가격변동의 특별한 사정이 없었다는 점을 과세관청이 증명하지 못한 반면 개별공시지가가 매년 상승하여 가격변동이 있었다고 보이고, 감정평가의 가격산정기준일이 증여일이 아닌 점도 소급감정가액을 불채택한 이유임	과세관청패소

※ 자료 : 국세법령정보시스템

이후 2023년 7월 3일 상속세 및 증여세 사무처리 규정 개정을 통하여 그동안 내부지침으로 운영하던 비주거용부동산 감정평가 사업에 대한 금액 차이 기준을 사무처리규정에 명시하도록 개정되었다.

<표 12> 사무처리 규정 개정 전·후 비교

개정 전	개정 후
<p>② 국세청장은 재산 규모, 평가실효성, 과세형평성, 사업예산 등을 감안하여 합리적인 범위 내에서 감정평가 대상에 관한 구체적인 기준을 정한다.</p> <p>③ 지방국세청장 또는 세무서장은 국세청장이 정한 기준에 따라 납세자가 법 제61조부터 제66조까지 방법에 의해 평가하여 신고한 가액과 시가의 차이가 큰 경우 다음 각 호의 사항을 고려하여 감정평가 대상 부동산을 선정</p>	<p>② <삭제></p> <p>③ 지방국세청장 또는 세무서장은 다음 각 호의 사항을 고려하여 비주거용 부동산 감정평가 대상을 선정할 수 있으며, 이 경우 대상 선정을 위해 5개 이상의 감정평가법인에 의뢰하여 추정시가(최곳값과 최솟값을 제외한 가액의</p>

개정 전	개정 후
<p>한다. 이 경우 국세청장은 지방국세청장 또는 세무서장의 선정내용을 검토·조정할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 재산의 형태 및 이용상태 등에 대한 동일성이 유지되고 있다는 점 2. 주위환경의 변화가 없다는 점 3. 그밖에 거래당시와 평가기준일 사이에 가격변동의 특별한 사정이 없다는 점 	<p>평균값)를 산정할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 추정시가와 법 제61조부터 제66조까지 방법에 의해 평가한 가액(이하 “보충적 평가액”이라 한다)의 차이가 10억원 이상인 경우 2. 추정시가와 보충적 평가액 차이의 비율이 10% 이상[(추정시가 - 보충적평가액)/추정시가]인 경우

※ 자료 : 홈택스, “상속세 및 증여세 사무처리규정”

개정 전 사무처리 규정과 비교할 경우에 금액요건과 비율요건을 바탕으로 원칙적인 평가기간 이외의 기간에 대한 매매 등의 가액과 비교를 통하여 평가심의위원회를 통한 감정평가 여부 등을 좀 더 명확히 파악할 수 있다.

나. 개선안

현행 「지방세법」에서는 가격변동에 대한 특별한 사정이 없다는 것에 대한 요건을 충족할지라도 어느 부동산에 대하여 적용할지 구체적인 기준이 존재하지 않으며, 지방세심의위원회 운영 규정안에서도 종전 상속세 및 증여세 사무처리 규정과 같이 추상적으로 검토하도록 되어 있다.

<표 13> 취득세 시가인정액 산정 절차 등에 관한 규정

제6조(지방세심의위원회의 시가인정액 심의)

① 지방세심의위원회가 확장된 평가기간의 매매등의 가액을 시가인정액으로 인정하기 위해 심의하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.

1. 검토항목에 대한 답변의 적정성
2. 취득일 현재의 일반적인 교환가치
3. 그 밖에 시가인정액으로 인정할 수 없는 사유가 있는지 여부

② 동일한 과세요건에 대하여 납세자와 시장·군수·구청장등이 각각 심의를 요청한 경우에는 병합하여 심의한다.

③ 제1항에 따른 심의에 대한 의결은 다음 각 호에 따른다.

1. 시가인정액으로 인정 : 확장된 평가기간의 매매등의 가액을 시가인정액으로 인정한다는 의결
2. 시가인정액으로 미인정 : 확장된 평가기간의 매매등의 가액을 시가인정액으로 인정하지 않는다는 의결
3. 각하 : 심의요청의 요건을 갖추지 못했거나 기존에 동일한 과세요건에 대해 심의한 결과가 있어 심의를 할 수 없다는 의결

※ 자료 : 국가법령정보센터

이러한 문제점을 개선하기 위하여 본 연구는 상속세 및 증여세 사무처리 규정과 같이 구체적인 금액 기준과 비율 기준을 신설하여 납세자에게 예외적인 평가기간을 적용할 수 있는 구체적인 기준을 마련할 필요성을 제기한다.

4. 시가인정액 예외사유 합리화

가. 상속에 따른 무상취득

「지방세법」 제10조의2 제1항에서는 원칙적으로 무상취득에 대하여 시가인정액을 적용하도록 규정하고 있으며, 「지방세법」 제10조의2 제2항에서는 시가인정액을 적용하지 않는 예외적인 규정이 존재한다. 상속에 따른 무상취득, 시가표준액 1억원 이하, 시가인정액을 산정하기 어려운 경우에 대해서는 시가인정액을 적용하지 않는다.

상속에 따른 무상취득의 경우에는 증여에 따른 무상취득과 다르게 제도 초기인 점을 감안하여 시가인정액이 아닌 시가표준액을 적용하도록 규정하였다.⁵⁶⁾ 이에 대하여 박상수·이주현의 2022년 한국지방세연구원 보고서⁵⁷⁾에

56) 이광영, “취득세 시가인정액 제도 도입 및 개선방향”, 『지방세알림e』, 2022년 4

서는 상속에 따른 무상취득에 대해 증장기적으로 시가표준액이 아닌 시가 인정액을 적용하도록 주장하였다. 반면 김신언·이광영(2023)⁵⁸⁾에서는 국세와의 정합성 측면에서 증여와 다르게 상속 취득세 과세표준을 시가표준액으로 적용하는 것을 타당하다고 보고 있으며, 과세표준의 크기에 따라 누진세율을 적용할 것을 주장하였다.

증여와 다르게 적용한 취지는 국세인 상속세는 취득세와 다르게 모든 상속재산을 포함하며, 약 80% 이상이 상속세 과세대상에서 제외되지만, 상속에 대한 취득세는 과세표준이 50만원을 초과하면 취득세 과세대상에 해당된다는 점에서 국세에 비해 대상이 비교적 많은 편에 해당한다는 점을 감안하여 증여 취득에 한정하였다.⁵⁹⁾

「지방세법」상 시가표준액은 대표적으로 토지는 개별공시지가, 주택은 개별주택가격 또는 공동주택가격을 적용한다. 국토교통부 보도자료를 통하여 2023년 시세 대비 공시지가 또는 공시가격 현실화율은 각각 65.4% 또는 53.5%로 발표하였다.⁶⁰⁾ 이를 통하여 일반적인 부동산은 시세보다 공시가격이 낮은 것이 일반적이다.

다만, 최근 몇 년간 공시가격 급등 및 금리 인상 등으로 인하여 부동산가격 자체가 하락한 경우와 맞물린 시기에는 공시가격이 시세보다 높은 상황이 존재한다.

월호, 2022, 69면.

57) 박상수·이주현, 앞의 보고서, 91면.

58) 김신언·이광영, 앞의 논문, 215면.

59) 이광영, “취득세 시가인정액 제도 도입 및 개선방향”, 『지방세알림e』, 2022년 4월호, 2022, 69면.

60) 국토교통부, “14일부터 '23년 표준지·표준주택 공시가격(안) 열람”, 2022. 12. 14.자 보도자료.

〈표 14〉 연도별 공동주택 공시가격 전년 대비 변동률

(단위 : %)

연 도	'23(안)	'22	'21	'20	'19	'18	'17	'16	'15
변동률	-18.61	17.20	19.05	5.98	5.23	5.02	4.44	5.97	3.1
연 도	'14	'13	'12	'11	'10	'09	'08	'07	'06
변동률	0.4	-4.1	4.3	0.3	4.9	-4.6	2.4	22.7	16.2

※ 자료 : 국토교통부, “「제5차 부동산 관계장관회의」 개최 — '23년 공동주택 공시가격 산정 결과 및 효과 발표 —”, 2023. 3. 22.자 보도자료

실제로 2022년 전국적으로 부동산 거래 중 공시가격보다 낮은 가격으로 거래된 사례가 총 794건이라는 기사도 존재한다.⁶¹⁾ 이를 무상 취득에 대한 취득세 과세표준에 대입해본다면, 시가표준액을 적용하는 것이 오히려 납세자의 세부담이 증가하는 상황이 발생한다. 상속에 따른 취득에 대해 시가표준액을 적용한 취지와 추후 시가인정액의 안정적인 정착을 고려한다면 이를 달리 규정할 필요가 있다.

나. 「민법」에 따른 재산분할

「민법」에 따른 재산분할의 법적 성격은 이혼한 후에도 배우자 간에 있던 혼인 중 재산을 청산 및 정리하는 것을 말한다. 즉, 부부 중 한 사람이 다른 사람에 대해 혼인 중 부부가 협력해서 취득 또는 증가한 재산의 청산에 대해 청구할 수 있는 권리를 의미하는 것이다. 특히 재산분할청구권의 경우 부부재산법 중 별산제는 부부의 공동체적 요소를 도외시하고, 부부와 타인 사이에 적용되는 재산권 결합을 보완하는 재산법적 기준으로 부부의 재산을 구분하는 것에만 충실하는 결합을 보완하기 위해 발전된 제도이다.⁶²⁾

61) 투데이신문, “직방 최저공시가격보다 낮은 아파트 매매거래, 수도권 중심 급증”, 2023. 1. 18., <https://www.ntoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=95777>(검색일 : 2023. 11. 1.).

62) 이회숙, “改正家族法上 財産分割請求權의 新設의 意義와 課題”, 『여성연구』

재산분할청구권에 대한 법적 성질은 대표적으로 청산설, 부양설, 청산 및 부양설, 위자료포함설로 구분하여 볼 수 있다. 청산설은 경제적 공동체였던 가족관계가 해체되면서 부부가 공유하고 있던 재산을 나누는 것이 재산분할제도의 중요한 법적 성질이다. 부양설에서 재산분할은 자력이 있는 사람이 이혼 후에 생활이 궁핍하게 될 배우자에게 부양료 지급하도록 할 목적으로 인정하는 것이라고 보는 견해이다. 청산 및 부양설은 재산분할청구권은 부부가 혼인 중 협력하여 이룩한 재산의 적절한 청산과 이혼 후 전 배우자에 대한 부양을 위한 것이라는 견해이며, 위자료 포함설상 재산분할청구의 경우 청산 및 배우자에 대하여 이혼 후의 부양을 목적으로 하고, 유책배우자에 대한 제재적 의미에서의 손해배상까지 포함해야 한다는 의견이다.⁶³⁾

김종배(2010) 연구에서는 재산분할청구권은 부부공동재산의 청산을 중요한 요소로 보고 이에 보충하여 이혼 후 부양적인 성질을 포함하거나 양자를 병렬적으로 보는 청산 및 부양설 견해가 우리나라 및 일본의 다수설로 설명하고 있다.⁶⁴⁾

청산적 요소를 중심으로 해석한다면, 결국 부부가 혼인 중에 공동으로 형성한 재산에 대하여 각자 고유의 지분이 있는 것으로 볼 수 있으며, 이혼 후 재산분할에 따라 고유 지분을 반환받는 것이므로 「지방세법」상 취급도 달리 적용할 필요가 있다.

「상속세 및 증여세법」에서는 조세포탈 목적이 아닌 재산분할로 취득한 재산에 대하여 증여세를 과세하지 않고 있다.⁶⁵⁾ 또한 「지방세법」에서 「민법」에 따라 재산분할로 취득한 경우에 일반적인 무상승계취득세율 3.5%가 아닌 1.5%의 특례세율을 적용하고 있다.⁶⁶⁾ 그리고 조정대상지역에서 시가표준액 3억원

제8권 제1호, 한국여성개발원, 1990, 170~171면.

63) 윤부찬, “재산분할청구권의 법적 성격에 관한 재검토”, 『한남법학연구』 1권, 2013, 71면.

64) 김종배, “이혼 시 재산분할의 산정에 관한 연구”, 경기대학교 연구교류처, 2010, 99면.

65) 서면인터넷방문상담4팀 - 1512, 2004. 9. 23. 외 다수.

이상의 주택을 증여할 경우에는 취득세율이 12%로 증가되지만,⁶⁷⁾ 재산분할로 취득한 주택은 예외적으로 증가세를 적용하지 않도록 규정하고 있다.⁶⁸⁾ 다만, 서울과 다르게 과세표준에 대해서는 별도의 특례규정이 존재하지 않는다.

다. 개선방안

종전 규정과 같이 상속에 따른 무상취득에 대하여 단순히 시가표준액을 적용할 것이 아니라 시가표준액과 시가인정액 중 납세자가 선택할 수 있도록 하여야 한다. 일반적으로 시가인정액과 시가표준액은 시가인정액이 더 높게 산정되지만, 부동산의 경기 등에 따라서는 시가표준액이 오히려 높게 산정된다. 상속에 대한 시가인정액 예외 규정의 취지는 시가인정액을 과세표준으로 적용하여 납세자의 세 부담이 증가하는 것을 방지하는 차원이며, 이를 감안하여 납세자에게 선택권을 주는 개선안을 제시한다.

그리고 상속에 따른 무상취득뿐만 아니라 시가인정액의 예외 적용의 규정에 「민법」에 따라 재산분할로 인한 취득을 추가할 필요가 있다. 일반적인 무상승계취득은 부동산을 새롭게 취득하지만 재산분할로 취득한 부동산은 부부가 혼인 후 공동으로 형성한 재산에 해당한다. 취득자가 공유재산에 대한 본인 몫에 해당하는 지분을 반환받는 과정이므로 일반적인 부동산의 무상승계취득과 다르다고 판단된다.

<표 15> 시가인정액 예외사유 개선안(「지방세법」 제10조의2)

현 행	개선안
제10조의2(무상취득의 경우 과세표준) ② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 경우에는 해당 호에서 정하는 가액을 취득당시가액으로 한다.	제10조의2(무상취득의 경우 과세표준) ② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 경우에는 해당 호에서 정하는 가액을 취득당시가액으로 한다.

66) 「지방세법」 제15조 제1항 제6호.

67) 「지방세법」 제13조의2 제2항.

68) 「지방세법 시행령」 제28조의6 제2항 제2호.

현 행	개선안
1. 상속에 따른 무상취득의 경우 : 제4조에 따른 시가표준액 2. 대통령령으로 정하는 가액 이하의 부동산등을 무상취득(제1호의 경우는 제외)하는 경우 : 시가인정액과 제4조에 따른 시가표준액 중에서 납세자가 정하는 가액 3. 제1호 및 제2호에 해당하지 아니하는 경우 : 시가인정액으로 하되, 시가인정액을 산정하기 어려운 경우에는 제4조에 따른 시가표준액	1. 삭제 2. 다음 중 어느 하나에 해당하는 부동산을 무상으로 취득하는 경우 : 시가인정액과 제4조에 따른 시가표준액 중에서 납세자가 정하는 가액 가. 상속에 따른 무상취득 나. 「민법」 제834조, 제839조의2 및 제840조에 따른 재산분할로 인한 취득 다. 대통령령으로 정하는 가액 이하의 부동산등을 무상취득하는 경우 3. 제1호 및 제2호에 해당하지 아니하는 경우 : 시가인정액으로 하되, 시가인정액을 산정하기 어려운 경우에는 제4조에 따른 시가표준액

5. 가산세 적용 합리화

가. 「상속세 및 증여세법」과 「지방세법」의 가산세 적용 방식개선방안

다수의 선행연구에서는 과소신고가산세뿐만 아니라 납부지연가산세에 대해서도 과세관청과 부동산 평가방법에 대한 차이가 발생한 경우에 납부지연가산세를 부과하지 않는 개선안을 제시하고 있다. 다만, 과세관청과의 시가인정액 적용차이에 대한 가산세만을 제시하고 있으며 이에 대한 방법론적인 측면에서는 별도의 개선안이 존재하지 않는다.

「상속세 및 증여세법」에서는 납세자와 과세관청 사이에 재산 평가방법 차이로 인하여 과세관청이 과세표준을 직접 경정한 경우에도 과소신고가산세를 부과하지 않으며,⁶⁹⁾ 취득세는 과세관청이 세액을 경정하기 전에 납세

자가 직접 수정신고한 경우에 한하여 과소신고가산세를 부과하지 않는다.⁷⁰⁾

이는 납세의무의 확정 방식에서 상속세 및 증여세와 취득세의 납세의무 확정 방식 차이로 인하여 가산세를 감면해주는 방식에 대해서 차이가 존재하는 것으로 판단된다. 상속세와 증여세는 납세자가 신고한 과세표준 및 세액을 과세관청이 결정하여야만 납세의무가 확정된다.⁷¹⁾ 반면에 취득세는 납세자의 과세표준 및 세액 신고를 통하여 납세의무가 확정된다는 차이점이 존재한다.⁷²⁾

나. 가산세와 납세협력비용

가산세란 세법에서 규정하는 의무를 성실하게 이행하도록 하기 위하여 의무를 이행하지 아니할 경우에 각 세법에 따라 산출한 세액에 가산하여 징수하는 금액을 말한다.

김정배·서희열(2018)⁷³⁾에서는 주요 선진국과 비교할 때 우리나라는 납세협력의무가 지나칠 정도로 많고, 과세관청이 수행하여야 할 행정업무의 상당 부분에 대하여 법률의 신설 또는 개정을 통하여 납세자에게 납세협력의무를 지움으로써 행정편의적으로 운영하는 것으로 보았다.

납세협력의무란 조세를 효율적으로 징수하기 위하여 납세자에게 본래의 납세의무 외에 부수적인 납세의무를 부여하는 것이며, 대표적으로 신고·납부의무이다.⁷⁴⁾ 납세자가 과세표준 및 세액을 수정신고할 경우에도 납세협력의무에 해당하며, 이 과정에서도 납세협력비용이 발생한다. 납세협력비용은

69) 「국세기본법」 제47조 제4항 제1호 나목.

70) 「지방세법」 제21조 제3항.

71) 「상속세 및 증여세법」 제76조 및 「국세기본법」 제22조 제2항.

72) 「지방세법」 제18조 및 「지방세기본법」 제35조 제1항 제1호.

73) 김정배·서희열, “납세협력의무 관련 가산세제도의 문제점과 개선방안”, 『조세논총』 제3권 제1호, 한국조세법학회, 2018, 49면.

74) 최원두, “우리나라 가산세제도의 문제점과 개선방안”, 『계간세무사』 제26권 제3호 통권118호(2008년 가을), 한국세무사회, 2008, 67면.

대표적으로 세무대리인보수, 행정소모품, 여비출장비 등이 발생한다.⁷⁵⁾

과거 기사에 납세협력비용이 징세비용의 7.2배에 달한다는 내용이 보도되었다.⁷⁶⁾ 이는 과세관청 입장에서 징세의 효율성만을 집중한 결과로 판단된다. OECD 국가에서도 기본적으로 납세협력의무비용을 줄이려는 노력이 있었다.⁷⁷⁾

또한 가산세에 대하여 정당한 사유가 발생하였다면 가산세를 적용하지 않는다. 이때 정당한 사유란 납세자가 의무를 알지 못한 것이 무리가 아니었다고 할 수 있기에 이를 정당화할 사정이 있거나 그러한 의무의 이행을 당사자에게 기대하는 것이 다소 무리라고 할 사정이 있을 때를 말하는 것으로 본다.⁷⁸⁾ 따라서 납세자가 부정한 방법이 아닌 「지방세법」에 따라 시가인정액을 판단하여 적용한 후 과세관청과의 시가인정액 적용 차이가 발생한 부분을 납세협력의무불이행으로 보기엔 무리가 있다고 판단된다. 그럼에도 불구하고 시가인정액 적용 차이에 따른 과소신고가산세 및 납부지연가산세 면제 방식을 납세자가 수정신고한 경우에 적용해주는 것은 납세자에게 무거운 납세협력비용을 전가한다는 문제점이 발생한다.

다. 개선방안

과세관청 입장에서 징세비용과 납세자의 납세협력비용의 합계가 최소화 되도록 징세 및 납세에 대한 업무분담을 결정할 필요가 있다.⁷⁹⁾ 과세관청이 수행가능한 업무를 납세자에게 일방적으로 전가할 것이 아니므로 납세자가

75) 정지선·윤성만, “지방소득세와 취득세의 납세협력비용 분석”, 『조세연구』 제 17권 제3집, 한국조세연구포럼, 2017, 381면.

76) 일간NTN 국세신문, “납세협력비용, 징세비용의 7.2배 달한다”, 2014. 8. 26., <https://www.intn.co.kr/news/articleView.html?idxno=318187>(검색일 : 2023. 11. 5).

77) 이전오, “납세협력비용 감축방안”, 『한국조세연구원 정책토론회』, 2008, 3면.

78) 징세과-1388, 2009. 3. 11.

79) 이전오 외 2인, “납세협력비용 감축방안에 관한 연구”, 사단법인 한국조세연구포럼, 2008, 16면.

수정신고할 뿐만 아니라 과세관청이 직접 과세표준 및 세액을 결정 또는 결정한 경우에도 가산세를 부과하지 않도록 개정할 필요가 있다.

또한 납부지연가산세에 대해서도 행정안전부 운영지침을 통하여 면제할 것이 아니라 「지방세법」 제21조 제3항에 구체적으로 규정하여 법적 안정성을 제고할 필요가 있다. 마지막으로 시가인정액을 부정한 방법으로 낮게 신고한 경우에는 감면을 적용하지 않는 예외 사유의 개선안을 제시한다. 「국세기본법」에서도 부정 행위로 상속세 및 증여세를 과소신고한 경우에는 가산세를 감면하지 않는 예외 사유를 규정하고 있다.

<표 16> 가산세 개선안

현 행	개선안
제21조(부족세액의 추정 및 가산세) ③ 제1항에도 불구하고 납세의무자가 제20조에 따른 신고기한까지 취득세를 시가인정액으로 신고한 후 지방자치단체의 장이 세액을 경정하기 전에 그 시가인정액을 수정신고한 경우에는 「지방세기본법」 제53조 및 제54조에 따른 가산세를 부과하지 아니한다.	제21조(부족세액의 추정 및 가산세) ③ 제1항에도 불구하고 납세의무자가 제20조에 따른 신고기한까지 취득세를 시가인정액으로 신고한 후 <u>그 시가인정액을 수정신고하거나 지방자치단체의 장이 세액을 경정한 경우에는 「지방세기본법」 제53조, 제54조 및 제55조에 따른 가산세를 부과하지 아니한다(부정행위로 시가인정액을 과소신고한 경우에는 제외).</u>

IV. 결 론

본 연구에서는 2023년에 실질가치 산정을 위하여 도입된 시가인정액 제도에 대하여 연구하였다. 신설된 시가인정액 제도에 대하여 「지방세법」에서 규정된 법령을 분석하였으며, 기존에 시가를 기준으로 적용하였던 「상속세 및 증여세법」과의 비교를 통해 공통점과 차이점을 구분하였다. 그리고 제도 초기인 점을 감안하여 실질가치를 추가로 반영하거나 납세자의 법적 안정성 측면을 고려하여 개선안을 제시하였으며, 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 실질가치 반영을 위한 개선안으로 임대료 환산가액 규정 도입을 주장하였다. 임대료가 해당 부동산의 시세를 반영할 수 있는지에 대하여 대표적인 방법으로 적산법을 소개하였다. 적산법은 실무에서 가장 많이 활용하는 방법으로 평가 시점의 시세를 반영한다는 점에서 임대료가 시세를 나타낼 수 있는 수단으로 보았으며, 「상속세 및 증여세법」에서도 부동산의 실질가치를 적용하는 방법 중 하나로 임대료 환산가액 규정을 적용한다는 점에서 실질가치 반영을 통해 적정한 과세가 이루어질 것으로 보았다.

둘째, 조합원입주권 과세표준에 대하여 권리가액 중 건물분을 제외한 가액을 과세표준으로 적용할 것을 제시하였다. 「상속세 및 증여세법」과 「지방세법」에서 취득세의 과세표준이 다르다는 점에서 과세표준 산정도 달리 적용할 필요성을 제시하였다는 점에서 의의가 있다.

셋째, 「지방세법」상 시가인정액 적용의 예외 기간의 적용에서 가격 변동에 대한 특별한 사정이 없는 경우 구체적인 수치 기준 적용을 제시하였다. 「상속세 및 증여세법」과 동일하게 가격 변동의 특별한 사정의 유무를 고려하여 예외적인 평가기간을 적용하지만, 「상속세 및 증여세법」과 같이 훈령에 구체적인 금액기준과 비율기준 도입을 주장하였다.

넷째, 상속에 따른 무상 취득에 대하여 시가표준액을 무조건 적용할 것이

아니라 시가인정액과 시가표준액 중 선택할 수 있도록 하며, 이러한 사유에 「민법」에 따라 재산분할로 취득하는 규정을 추가적으로 도입할 것을 제시하였다. 상속에 따른 무상취득을 예외로 둔 취지를 고려한다면 세부담이 감소하도록 시가인정액과 시가표준액 중 낮은 금액을 적용할 필요가 있으며, 청산 및 부양설에 따라 혼인 중 형성한 재산에 대해 이혼을 통한 재산분할로 인한 취득은 새로운 취득이 아닌 본인 몫에 해당하는 지분을 반환받았다는 점에서 과세표준의 적용도 달리 적용할 필요가 있다.

마지막으로 시가인정액 적용 차이에 따른 가산세 감면에서도 납세자가 수정신고할 뿐만 아니라 과세관청이 직접 경정한 경우에도 감면하는 개선안을 제시하였다. 납세자의 수정신고에 따른 납세협력의무비용은 징세비용보다 높으며, OECD 국가에서도 이러한 납세협력비용을 줄이려고 노력하는 점을 고려한다면 직접 수정신고한 경우뿐만 아니라 과세관청이 경정해주는 것이 전체적인 비용 측면에서 바람직할 것으로 판단된다. 그리고 납부지연 가산세도 지침이 아닌 입법을 통해 명확히 감면해줄 필요가 있으며, 부정행위로 시가인정액을 과소신고한 경우에는 감면을 적용하지 않는 사유를 추가로 주장하였다.

본 연구는 2023년에 도입된 시가인정액 제도에 대하여 실질가치 반영과 관련된 문제점을 제시하고 이에 대한 합리적인 개선방안을 제시하였다는 점에서 의의가 있다.

參 考 文 獻

- 권현진·이영호, “임대료 평가 시 기대이율의 실무적 적용에 관한 연구”, 『부동산 연구』 제24권 제3호, 한국부동산연구원, 2014.
- 김정배·서희열, “납세협력의무 관련 가산세제도의 문제점과 개선방안”, 『조세논총』 제3권 제1호, 한국조세법학회, 2018.
- 김종배, “이혼 시 재산분할의 산정에 관한 연구”, 경기대학교 연구교류처, 2010.
- 김정선·유정석, “사용가치를 기준한 기대이율 산정의 적정성 분석”, 『부동산연구』 제25집 제2호, 한국부동산연구원, 2015.
- 김신언·이광영, “지방세법상 시가인정액 제도에 관한 고찰”, 『세무와 회계 연구』 통권 제33호(제12권 제2호), 한국조세연구소, 2023.
- 박상수·이주현, 『취득세 시가인정액제도 효율적 운영방안』(기획과제 2022-05), 한국지방세연구원, 2022.
- 백영준·백일현·신종웅·양우석, 『(최신)감정평가론 : 이론 및 실무』, 부연사, 2002.
- 선연석, “지방세법상 시가인정액 제도 개선방안” 『세무회계연구』 제79호, 한국세무회계학회, 2024.
- 신동수, “재개발 관리처분의 권리가액에 관한 연구”, 건국대학교 부동산대학원 석사학위논문, 2007.
- 윤부찬, “재산분할청구권의 법적 성격에 관한 재검토”, 『한남법학연구』, 1권, 2013.
- 이광영, “취득세 시가인정액 제도 도입 및 개선방향 — 증여세 규정과의 비교·분석을 중심으로 —”, 『한국세법학회 지방세위원회 지방세포럼 자료집』, 한국세법학회, 2022.
- _____, “취득세 시가인정액 제도 도입 및 개선방향”, 『지방세알림e』, 2022년 4월호, 2022.
- 이화숙, “改正家族法上 財産分割請求權의 新設의 意義와 課題”, 『여성연구』 제8권 제1호, 한국여성개발원, 1990.
- 이영호·이상균·금각보, 『적정 기대이율 산정에 관한 연구』, 한국부동산연구원, 2010.
- 이전오, “납세협력비용 감축방안”, 『한국조세연구원 정책토론회』, 2008.

이전오·김완일·이강오, “납세협력비용 감축방안에 관한 연구”, 사단법인 한국조세연구포럼, 2008.

이재우, “토지의 적산임료 평가”, 한국감정원, 2002.

이효주·문소연, 『임료 평가방법에 관한 연구』, 한국부동산연구원, 2008.

임상빈, “증여에 대한 과세 강화와 납세자 반응 : 시가인정액 제도 도입을 중심으로”, 『한국세무학회 추계학술발표대회』, 2023.

정지선, “무상취득 관련 취득세 과세표준 산정방법의 문제점과 개선방안”, 『조세연구』 제21권 제2집, 한국조세연구포럼, 2021.

정지선·윤성만, “지방소득세와 취득세의 납세협력비용 분석”, 『조세연구』 제17권 제3집, 한국조세연구포럼, 2017.

최원두, “우리나라 가산세제도의 문제점과 개선방안”, 『계간세무사』 제26권 제3호 통권118호(2008년 가을), 한국세무사회, 2008.

坪田陸雄, 『地代家賃の鑑定評價』, 學陽書房, 1986.

국세청, “상속·증여세 과세형평성 제고를 위한 꼬마빌딩 등 감정평가사업 시행 안내”, 2020. 1. 31.자 보도자료.

국토교통부, “14일부터 '23년 표준지·표준주택 공시가격(안) 열람”, 2022. 12. 14.자 보도자료.

_____, “『제5차 부동산 관계장관회의』 개최 — '23년 공동주택 공시가격 산정 결과 및 효과 발표 —”, 2023. 3. 22.자 보도자료.

기획재정부, “2003년 세법 시행령 개정안”, 2003. 11. 27.자 보도자료.

_____, “2018년도 세법 후속 시행령 개정안 마련”, 2019. 1. 7.자 보도자료.

_____, “2023년 세법개정안”, 2023. 7. 27.자 보도자료.

홈택스, “상속세 및 증여세 사무처리규정”.

대법원 1997. 5. 28. 선고 95누18697 판결.

「상속세 및 증여세법」 집행기준 61-51-5.

서면인터넷방문상담4팀-1512, 2004. 9. 23.

서울행정법원 2023. 5. 12. 선고 2021구합 72178 판결.

수원지방법원-2021-구합-73530.

인천지방법원-2021-구합-55924.

징세과-1388, 2009. 3. 11.

헌법재판소 2006. 6. 29. 선고 2005헌바39 전원재판부.

행정안전부 부동산세제과-2469. 2020. 9. 17.

행정안전부 부동산세제과-520. 2023. 1. 31.

국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/>.

국세법령정보시스템, <https://txsi.hometax.go.kr/>.

<Abstract>

A Study on the Problems and Improvement of the Market Price Recognition System under Local Tax Law

Sung Ook Park* & Seong Beom Kim** & Seo Hyun Kim***

Previously, under the Local Tax Law, real estate acquired through gratuitous acquisition was taxed based on the standard market value. However, this method does not reflect the actual value of the property. To address this issue and ensure a more realistic imposition of the acquisition tax, the market price recognition system was introduced on January 1, 2023. This system applies declared prices, appraised values, public auction prices, and court auction prices. Since the market price recognition under the Local Tax Law largely adopts the regulations from the Inheritance Tax and Gift Tax Act, this study compares and analyzes the two laws. As market price recognition can be somewhat subjective, disputes between taxpayers and tax authorities are frequent when applying this under the Inheritance Tax and Gift Tax Act. If the regulations under the Local Tax Law are not properly applied or are inadequate, it could lead to an increased tax burden for taxpayers or issues in securing tax revenue for the tax authorities. Especially since the market price recognition under the Local Tax Law is still in its early stages, it is necessary to identify any issues regarding whether the regulations are structured in line with the intended purpose of reflecting the actual value. Additionally, specific improvement measures need to be proposed.

This study presents five reasonable improvement measures for the market price recognition under the Local Tax Law. First, it suggests adopting the regulation on converting rental income value, which is used to apply the actual value of real estate under the Inheritance Tax and Gift Tax Act, from the perspective of

* Primary Author : Professor, Department of Accounting and Taxation, School of Management, Kyung Hee University

** Corresponding Author : Ph.D. Student, Department of Accounting and Taxation, School of Management, Kyung Hee University, Tax Accountant

*** Co-Author : Ph.D. Candidate, Department of Accounting and Taxation, School of Management, Kyung Hee University

market price recognition in the Local Tax Law. While both the Inheritance Tax and Gift Tax Act and the Local Tax Law allow taxation on the gratuitous transfer of real estate, there are clear differences in the timing and valuation of rights conversion for union member occupancy rights. Therefore, it proposes applying the valuation of land, excluding the building portion of the rights value, as the tax base for union member occupancy rights. Additionally, it advocates for apportioning the tax base using the standard market value of the building immediately before its demolition and the standard market value of the land.

In addition, in terms of applying the exception period for market price recognition under the Local Tax Law, it is necessary to enhance legal stability by adopting specific monetary and percentage criteria, similar to the regulations in the Inheritance Tax and Gift Tax Act Administrative Rules, in cases where there are no special circumstances causing price fluctuations. Meanwhile, to prevent an increase in the tax burden for gratuitous acquisitions due to inheritance, it is suggested that taxpayers be allowed to choose between the market price recognition and the standard market value. Additionally, it is proposed to include not only gratuitous acquisitions due to inheritance but also the property division acquisition regulations under the Civil Act in the exceptions to the application of market price recognition.

Finally, it is argued that the Local Tax Law should be amended to include cases where the tax authority makes corrections, in addition to the current provision that grants exemption from additional tax only when taxpayers voluntarily file an amended return, in cases of discrepancies in the application of market price recognition. Additionally, it is necessary to enhance legal stability by reducing late payment penalties through legislation rather than administrative guidelines from the Ministry of the Interior and Safety. It is also considered reasonable to add cases where market price recognition is underreported through fraudulent methods to the exceptions where penalty reductions are not applied.

▶ **Key Words** : market price recognition, gratuitous acquisition, local tax law, acquisition tax, tax base